



Una solución al estancamiento financiero: un impuesto europeo sobre la renta del ahorro

Agustín José Menéndez*

Tema: Solamente se puede establecer un marco financiero estable, justo y eficiente para la Unión Europea si se ceden a ésta competencias plenas en materia tributaria. Existen muy buenas razones por las cuales tanto los Estados miembros como los ciudadanos europeos podrían encontrar atractivo un “impuesto europeo sobre la renta del ahorro”

Resumen: La imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre las perspectivas financieras de 2007-2013 en el Consejo Europeo del 16-17 de junio de 2005 podría llevar a la Unión Europea a una grave crisis financiera y política. ¿Cómo se puede evitar esto? En primer lugar, hay que tener en cuenta que es improbable que se lleve a cabo una reforma marginal del actual sistema, a menos que se agrave su actual ineficiencia y falta de equidad y, por tanto, simplemente se está posponiendo la crisis y, muy probablemente, a un precio muy elevado; en segundo lugar, habría que encuadrar el problema de tal manera que no solamente facilitara la consecución de un acuerdo, sino que además contribuyera a mejorar la eficiencia y la equidad de las finanzas públicas europeas. Se ha argumentado que esto exige la cesión explícita de competencias tributarias a la Unión Europea que se correspondan al coste de los bienes y servicios públicos que haya de suministrar. La viabilidad política de dicho cambio estructural podría maximizarse si se viera acompañado por la asignación a la Unión de un nivel comparable de recursos y si el impuesto cedido a ésta fuera un impuesto europeo sobre la renta del ahorro

Análisis: La Unión Europea se encuentra en una encrucijada. Tras la clara y contundente victoria del “no” en los referendos francés y holandés, el Tratado Constitucional, probablemente el proyecto europeo más ambicioso de la última década, ha quedado descartado. El llamamiento realizado el 16 de junio por el Consejo Europeo a “reflexionar juntos sobre esta situación” durante aproximadamente un año es un llamamiento a enterrar el Tratado.

Algunos analistas se han apresurado a concluir que la negativa al Tratado Constitucional ha abierto la crisis más grave en la historia europea. Esto es una exageración. En primer lugar, el solo hecho de que el Tratado Constitucional no sea ratificado *debido a la victoria del “no” en dos referendos nacionales* refuerza en lugar de debilitar el principio *democrático* a nivel europeo, es decir, el principio de que la Unión Europea debería derivar su legitimidad democrática *directamente de los ciudadanos europeos* y no sólo indirectamente de los representantes nacionales de dichos ciudadanos. A largo plazo, es probable que esto refuerce en lugar de debilitar el proceso de integración europea. Al fin

* Investigador Ramón y Cajal, Universidad de León, y miembro del proyecto de investigación CIDEL, Universitetet i Oslo

y al cabo, ¿no era ésta una de las razones de que se abriera un proceso de elaboración de una constitución? En segundo lugar, esto es especialmente cierto dado que los debates que precedieron a los referendos indicaron claramente que la mayoría de los ciudadanos que votaban contra el Tratado no rechazaban el proyecto de integración europea, ni siquiera la propia idea de elaborar una constitución para la Unión Europea. Los franceses y holandeses parecen haber expresado el deseo de que la Unión Europea sea más justa y más eficiente y que tenga una mayor capacidad de actuación, pero a la vez que no creían que ese fuera el resultado de este Tratado Constitucional. En resumen, rechazaron *esta* Constitución porque querían *otra* Constitución para la Unión Europea. Se sentían frustrados porque querían *más* y no *menos* Europa y tenían la impresión de que el Tratado Constitucional no iba en esa dirección.

Pero también sería un error llegar a la conclusión de que la victoria del “no” solamente tendrá efectos positivos. La situación actual puede deteriorarse fácilmente y desembocar en una grave crisis de larga duración si los líderes europeos no son capaces de encontrar soluciones políticas al deseo no articulado, pero firme de los ciudadanos europeos.

Las perspectivas financieras de la Unión Europea

Ya se pueden observar algunos elementos de una importante crisis. Menos de tres semanas después de los resultados negativos de los dos referendos, la imposibilidad de que los miembros del Consejo Europeo llegaran a un acuerdo sobre las perspectivas financieras de la Unión Europea para el período 2007-2013 sembró nuevas dudas entre la ciudadanía europea. Reforzó claramente la percepción de que los líderes nacionales utilizan a la Unión Europea para incrementar su poder en detrimento de los ciudadanos y sus representantes democráticos. Una sucesión de fiascos similares podría resultar fatídica para la Unión Europea.

Aun así, la negociación de las próximas perspectivas financieras inmediatamente después de los dos referendos en los que venció el “no” ofrece no sólo riesgos, tal y como se ha indicado, sino también oportunidades políticas. En primer lugar, hay amplias posibilidades de mejorar, ya que el sistema actual es claramente injusto, ineficiente y tendente a la parálisis. En segundo lugar, hay muy buenas razones para creer que una propuesta clara de reforma estructural, consistente en la financiación de los gastos de la Unión Europea mediante impuestos europeos (especialmente a través de un impuesto sobre la renta del ahorro) eliminaría las principales causas de que los Estados miembros probablemente bloqueen un acuerdo, a la vez que aumentaría la equidad y eficiencia de la Unión. Consideraremos las dos cuestiones consecutivamente.

(1) Las deficiencias del actual sistema de financiación

El sistema es *injusto* porque los impuestos que pagan los residentes europeos para financiar a la Unión Europea dependen no tanto de su nivel de renta (el *principio de “capacidad de pago”*) o la medida en que se benefician de la existencia de la Unión Europea (el *principio del “beneficio”*), sino de la forma en que el sistema tributario de su país de residencia reparte la carga derivada de la contribución nacional a la Unión. Esto es así porque la mayor parte de los fondos procede de las contribuciones nacionales a las arcas comunitarias, calculadas sobre la base de la renta nacional total o la base económica del Impuesto sobre el Valor Añadido. Esto es contrario al principio de no discriminación por nacionalidad, un principio fundamental del Derecho Comunitario Europeo (Artículo 12 del TCE), y a la tradición constitucional común a los Estados miembros, que exige que la carga tributaria se distribuya básicamente con arreglo a los principios de capacidad de pago y de beneficio.

El sistema es *paralizante* por dos razones principales:

- En primer lugar, los procedimientos actuales de toma de decisiones financieras fomentan no sólo la conjunción de intereses a nivel nacional, encubriendo así cuestiones relativas a la justicia distributiva individual, sino que además promueven una reproducción automática de los intereses que se han definido como nacionales. Una vez que un determinado interés acapara, por así decir, el interés nacional, tiende a mantenerse como tal, con independencia de que las circunstancias cambien, lo cual resulta en la configuración de las negociaciones financieras como juegos de suma cero. Esto se ve reforzado claramente por la definición de los objetivos nacionales en referencia a la diferencia neta entre la contribución nacional y los pagos recibidos del presupuesto europeo. Todo ello impide percibir los múltiples beneficios que obtiene cada Estado miembro de la existencia de la Unión Europea y genera unos criterios económicos erróneos, una política superficial y un pobre resultado de las negociaciones.
- En segundo lugar, porque los procedimientos seguidos para aprobar la decisión sobre los recursos propios y las perspectivas financieras multiplican las opciones de veto, hasta el punto de convertirlos en los procedimientos legislativos de toma de decisiones *más exigentes* en el constitucionalismo mundial comparado. Tras la última ampliación, la probabilidad estadística de que se aprueben dichas decisiones a tiempo es prácticamente equivalente a cero.

El sistema es *ineficiente* porque priva a la Unión Europea de un medio político, si bien modesto, para contribuir a la estabilización de la economía europea. Dejando aparte la cuestión del tamaño del presupuesto europeo, la enorme rigidez inherente al procedimiento de toma de decisiones financieras elimina la más mínima posibilidad de emplear las competencias tributaria y de gasto de la Unión Europea como palanca macroeconómica para ayudar a lograr los objetivos contemplados en el artículo 2 del TCE.

(2) Por qué es factible el cambio estructural

La alternativa que aquí se propone consiste en lo siguiente: (a) mantener el actual nivel de gastos en el ámbito europeo; (b) cambiar las bases financieras de la Unión Europea o, lo que es lo mismo, eliminar las contribuciones nacionales, calculadas por referencia a la base nacional del IVA o a la renta nacional, y sustituirlas por unos impuestos genuinamente europeos (esto no debería hacerse “de la noche a la mañana”, sino que el actual sistema debería ir eliminándose progresivamente a medida que se fuera introduciendo el nuevo, que estaría en pleno vigor para el año 2013); y (c) optar por un impuesto sobre la renta del ahorro como el principal impuesto europeo, en términos simbólicos y cuantitativos.

Dicho cambio estructural: (1) no es radical, sino que supone la puesta en práctica de una decisión ya adoptada en 1970; (2) tiene sentido desde el punto de vista político y económico; (3) debería ser atractivo tanto para los euroescépticos como para los europeístas; y (4) propiciará el acuerdo entre los Estados miembros.

En primer lugar, la propuesta no exige una reforma radical, sino simplemente la puesta en práctica de la decisión de proveer a la Unión Europea de unos recursos propios, ya adoptada en 1970. El Tratado que modificó el TCE en ese año y que ha sido ratificado por todos los nuevos Estados miembros desde entonces establece como cuestión de principio la competencia de las Comunidades para establecer impuestos y la eliminación progresiva de las contribuciones nacionales directas al presupuesto europeo. Esta decisión no se aplicó plenamente debido a la insuficiencia crónica de los recursos propios cedidos a la Unión Europea a finales de los años setenta y principios de los ochenta. Se vio extremadamente restringida por el Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984, que reimplantó las contribuciones nacionales como el cuarto recurso de la Unión Europea,

pero sigue formando parte integrante del Derecho Constitucional Europeo.

En segundo lugar, tiene sentido desde el punto de vista político y económico, ya que permite materializar el principio democrático fundamental de *ninguna representación sin tributación*, lo cual deja más claro a los europeos los costes y los beneficios de las políticas y decisiones europeas y permite superar la referencia ininteligible a costes y beneficios nacionales totales. Asimismo, también crearía las condiciones estructurales por las que los europeos tendrían una buena razón para ejercitar los derechos políticos que tienen a nivel europeo, es decir, influir en las decisiones de la Unión Europea en materia tributaria y de gastos, que son precisamente las cuestiones centrales en las elecciones nacionales. Por otro lado, también sentaría las bases para que se puedan ejercer las competencias financieras de forma más flexible, lo cual aumentaría el calado del debate político sobre la cuestión.

En tercer lugar, la propuesta debería resultar atractiva tanto para quienes temen la transformación de la Unión Europea en un superestado como para quienes se lamentan del insuficiente desarrollo de la identidad política de la Unión Europea:

- Los euroescépticos deberían sentirse atraídos por la vinculación de la reforma estructural con el mantenimiento (durante el próximo período financiero) del actual nivel de recursos económicos en manos de la Unión Europea. Los euroescépticos podrían percibirlo como una victoria *suya*, ya que no se aumentaría el presupuesto, sino que se mantendría en el futuro al mismo nivel que en la actualidad (este es también un factor clave para que la propuesta resulte aceptable para los contribuyentes netos que están padeciendo dificultades políticas a nivel nacional). Asimismo, la propuesta aborda un asunto que preocupa enormemente a los euroescépticos: el de la insuficiente transparencia de la Unión Europea. En la situación actual, los ciudadanos europeos perciben a la Unión Europea como una *institución que gasta*, pero no como una *institución que cobra impuestos*. Así, logra evitar los costes políticos inherentes en la recaudación de sus propios impuestos. Una reforma que establezca unas condiciones estructurales en las que cada bien o servicio público ofrecido por la Unión Europea vaya acompañado de *impuestos a cobrar por la Unión Europea y que soporten directamente los ciudadanos* previsiblemente expondría a cualquier política o decisión específica que demostrara ser ineficiente a una severa crítica. Por ejemplo, se crearían las condiciones necesarias para aclarar no sólo si la Unión Europea debería dedicar una parte elevada de sus recursos a financiar la Política Agrícola Común, sino que también se podría determinar qué tipo de PAC satisfaría a los contribuyentes. En todo caso, la transparencia en el ejercicio de las competencias tributarias de la Unión elevaría las expectativas de los ciudadanos de Europa.
- Pero la propuesta también debería ser del agrado de quienes preferirían un mayor presupuesto europeo. Podrían ver en la reafirmación de la competencia de la Unión Europea para establecer impuestos como un paso necesario en el camino hacia unas competencias financieras europeas más amplias y democráticamente transparentes. Una vez se implante el principio de que la Unión Europea debe recaudar sus propios impuestos y se elimine la rígida conjunción de intereses a nivel nacional, se habrán sentado las bases para que se pueda realizar el tipo de debate que desean. Esto no solamente favorecería claramente la reafirmación de las competencias del Parlamento Europeo, sino que además se facilitaría la posibilidad de que hubiera un mayor gasto a nivel europeo, tanto desde el punto de vista de procedimientos como de contenidos, si se presentara una situación en la que pudiera actuar como un catalizador de la actividad económica en la Unión Europea en su conjunto (en el supuesto de un *shock* económico estructural o una profunda recesión económica).

En cuarto lugar, la propuesta propiciaría un acuerdo entre los Estados miembros:

- Al hacer de los ciudadanos los principales contribuyentes al presupuesto europeo, se restarían argumentos a quienes centran las negociaciones en supuestos intereses nacionales y cálculos de ingresos y gastos presupuestarios. Se evitaría la actual conjunción de intereses nacionales y el encuadre de las negociaciones en términos de suma cero, que conduce a situaciones totalmente *irresolubles*. Los debates financieros a nivel europeo se *normalizarían*, ya que la reforma sentaría las bases para que en los debates primaran las consideraciones de eficiencia global, equidad individual y estabilización macroeconómica. En vez de centrarnos en *qué es lo que debería pagar cada Estado miembro*, los debates deberían centrarse en *la adecuada definición de las bases impositivas, los tipos impositivos y la adecuación del gasto a las preferencias de los ciudadanos europeos*. Esto permitiría una conjunción de intereses más allá de las fronteras nacionales y su configuración de manera relativamente parecida a la habitual a nivel nacional en la mayoría de los Estados miembros.
- Al eliminar progresivamente el IVA, se eliminaría uno de los dos motivos fundamentales en los que se basa el cheque británico.
- Al basar el gasto público de la Unión Europea en su competencia tributaria, se reducirían los costes del incremento o la disminución del tamaño de la base financiera de la Unión Europea. Dentro de ciertos límites, solamente se tendrían que subir o bajar los tipos impositivos europeos (al igual que ocurre con los Estados miembros y sus regiones).

El impuesto europeo sobre la renta del ahorro

El impuesto europeo sobre la renta del ahorro debería convertirse en el principal impuesto europeo, en términos simbólicos y cuantitativos, por otras cuatro razones adicionales.

En primer lugar, ya no es fácil localizar la renta del ahorro en un Estado miembro. El Derecho Comunitario Europeo, y no los derechos nacionales, es el que establece el régimen básico que permite a los ciudadanos europeos situar sus ahorros en cualquier lugar de la Unión Europea, al mismo tiempo que les suministra garantías acerca de la seguridad de sus inversiones. Asimismo, la globalización económica y el desarrollo tecnológico han debilitado la capacidad de los Estados miembros para imponer impuestos sobre la renta del ahorro de forma efectiva. Tan solo el intercambio automático de información entre las administraciones tributarias de los Estados miembros y el uso de la fuerza económica de la Unión Europea como ente internacional frente a terceros Estados ofrecen la posibilidad de sentar las bases para que se puedan establecer impuestos sobre la renta del ahorro de forma efectiva. Por estas dos razones, los fundamentos para ceder la competencia tributaria a la Unión Europea y no a los Estados miembros deberían resultar evidentes para todos los ciudadanos.

En segundo lugar, el hecho de convertir la tributación sobre la renta del ahorro en la principal fuente de las finanzas de la Unión Europea supondría que quienes *más se benefician* de la existencia de la Unión Europea son los que *pagan* a ésta, de tal forma que se volvería a vincular a la Unión con el principio de capacidad de pago, que es uno de los elementos esenciales de las tradiciones constitucionales nacionales a la hora de distribuir la carga tributaria. Es precisamente la percepción contraria la que predomina si es el IVA el primer impuesto europeo (tal y como se decidió en 1970), ya que el IVA se considera, justa o injustamente, como un *impuesto regresivo*, dado que la propensión al consumo es mayor cuanto menores son los ingresos.

En tercer lugar, los ingresos potenciales derivados de un impuesto europeo sobre la renta del ahorro disiparían los temores de muchos ministros de Economía. Sería menor al actual volumen de recursos propios en manos de la Unión Europea. Por lo tanto, sería una opción más adecuada que el impuesto de sociedades, que, si se cediera a la Unión Europea, supondría al menos el doble del nivel actual de recursos propios. Al mismo tiempo, la oposición de los Estados miembros a la cesión a la Unión Europea de este impuesto debería ser mínima, ya que no supone ninguna pérdida neta para los presupuestos nacionales. Como ya se ha indicado, estos ingresos prácticamente no son objeto de tributación en la actualidad.

En cuarto lugar, la imposición de tributación sobre la renta del ahorro como un recurso propio de la Unión Europea simplemente anularía el fundamento tributario del cheque británico. No solamente sería posible eliminar progresivamente el IVA como un recurso propio de la Unión Europea, sino que además desaparecería la tendencia a achacar al Impuesto sobre el Valor Añadido su *carácter regresivo* como justificación para una corrección en la contribución británica desde el punto de vista del gobierno británico.

Conclusión: No debería considerarse que la voluntad soberana de los ciudadanos europeos expresada *en contra* del Tratado Constitucional ha empujado a la Unión Europea a una crisis, sino que nos ha conducido a un momento definitorio. Como ha reiterado Altiero Spinelli, no podemos esperar que nos caiga la solución del cielo, sino que debemos esforzarnos por encontrarla. En vez de limitarse a reflexionar con melancolía acerca del futuro de una constitución rechazada, los líderes europeos deberían plantear propuestas que permitieran dar respuesta a las preocupaciones expresadas por la ciudadanía francesa y holandesa. Un decidido cambio estructural de la base financiera de la Unión Europea mediante la cesión a ésta de la competencia para establecer impuestos sobre la renta del ahorro podría ser una forma de satisfacer el deseo de los ciudadanos europeos de una Unión Europea que sea más justa, más democrática, más eficiente y con mayor capacidad de actuación.

Agustín José Menéndez

Investigador Ramón y Cajal, Universidad de León, y miembro del proyecto de investigación CIDEL, Universitetet i Oslo

Nota: Se puede encontrar un análisis más académico en mis trabajos "Taxing Europe", 10 (2004) *Columbia Journal of European Law*, pp. 297-338, y "The Purse of the Polity", en Erik Oddvar Eriksen (ed.), *Making the European Polity, Reflexive Integration in the EU*, Routledge, Londres, 2005, pp. 187-203.